

存款保险制度 有利于防范金融风险

尹振涛

我国的《存款保险条例》已于2015年5月1日正式实施，在金融改革道路上具有里程碑式的意义。无论在金融消费者权益保护，还是在防范系统性金融风险，以及细化到问题金融机构的风险处置措施与市场化退出机制上，该项制度都体现出金融体制和金融监管改革的新思路。实施两年多以来，随着存款保险制度的有序推进，其在防范金融风险方面发挥着重要的积极作用。

存款保险制度是中国金融体制深化改革的重要一环。“市场在资源配置中起决定性作用”是党对市场经济的认识的提升，决定了市场的作用将实质性提升。因此，在金融领域则必然要求用更加市场化的保险机制来替代行政化色彩更浓的政府隐性担保机制。因此，存款保险制度的出台不仅是金融制度领域的创新，更是政治体制和行政管理方面的革新。在推进利率市场化改革方面，存款保险制度作为重要的条件之一起到了先导的作用。同时，在金融市场化改革过程中，存款保险制度也获得了适宜的发展空间和土壤。对金融监管体制改革而言，存款保险机制也贯穿于事前、事中和事后的全流程。

存款保险制度是保障金融体系稳定的重要基础。存款保险、央行最后贷款人职能和审慎监管并称为金融安全网的三大支柱。存款保险制度的推

出明确了银行破产中储户的赔付水平和保障规模，能够增强储蓄的信心，在出现危机时可以避免重大挤兑事件的发生。而对问题银行及其资产负债进行有效的处置，一定程度上可以缓解市场预期逆转、资产负债恶化以及内在关联传染等风险。同时，存款保险制度犹如紧箍咒，无形间对银行稳健性经营提出了更严格的要求，强化了行业自律，内生地降低了银行的风险。在存款保险制度实施后，在投保机构出现风险时，存款管理机构按照规定在限额内偿付存款人被保险的存款，第一时间消除金融风险隐患。同时，存款保险制度会快速处理问题银行的债权债务，有效切断银行间的风险扩散路径，进而维护国家的金融安全。

存款保险制度突出金融消费者权益保护。存款保险制度的推出最根本的意义就在于将金融消费者置于一张“看得见的网”的保护之下，保障金融消费者的财产安全，提高防范金融风险意识。存款保险制度覆盖全部存款机构及本外币，体现了强制投保要求，由于绝大多数银行机构都成为投保机构，其中一家金融机构发生危机必将牵扯到其他机构，所以存款保险制度强化了各金融机构的互相监督。同时，由于差别费率的存在，可以使金融机构增强对自身流动性、经营性风险的控制，避免道德风险问题的发

生。可见，存款保险制度促进了微观金融审慎监管的强化，降低了与金融消费者权益相关联的系统性风险。当前，中国存款保险制度规定最高偿付限额为50万元，并在被接管、破产等情形发生之日起7个工作日内足额偿付存款，破除了之前金融消费者在求偿时所遇到的时效性差、赔偿额不详等困境，使得金融消费者的求偿权得到确认。金融消费者在接受了存款保险的制度安排后，也必将逐渐转变“银行不会倒”的传统观念，有助于在金融消费过程中增强风险意识和培育健康的理财观念。

存款保险制度将增强存款机构的企业信用。在此前，我国央行最后贷款人职能覆盖了存款保险职能，即当银行机构经营失败时，央行往往不得不动用财政资金为此买单。这种制度安排曾在农村信用社改革和国有银行股份制改革中发挥重要作用。但是，它的缺陷也十分明显。一方面会滋生银行机构的道德风险，用全体纳税人的资金去解决个别银行的债务问题；另一方面，扰乱了市场规则，金融机构谁也不在意企业信用建设，不利于银行业的长期发展。存款保险制度以缴纳保险金的方式，敦促银行机构为自身的经营行为负责，既消除了国家信用背书的道德风险，也激发了管理者妥善经营的主观能动性，高度重视信用提升和加强自身信用品牌建设。

存款保险制度将提高金融机构的整体实力。少数人认为存款保险制度将会降低银行业利润，这是认识层面的一个误区。其一，银行机构需要缴纳的保费占经营成本的比例很小，对现有信贷业务和利润水平的影响微乎其微。其二，在国家信用背书逐步取消的同时，政府干预也会随之减少，这会显著提升银行绩效，其正面影响比缴纳保费的成本大得多。其三，原先央行存款准备金率中的维稳职能将得到释放，存款准备金率可能会相应调整和降低，这也会填补缴纳保费所增加的成本。由此可见，存款保险制度实施非但不会引致银行成本的大面积上升，而且会在长期内提升银行的收益水平，提高金融机构的整体实力。

存款保险制度促进银行业内的良性竞争。在没有存款保险制度的条件下，我国政府只能采用利率管制来控制市场风险，这给银行业获得超额垄断利润建造了一个温床。银行机构数量、市场准入、信贷服务都表现出明显的行政化，价格机制这个基本调节手段相对低效。存款保险制度则打开了银行业优胜劣汰的大门，谁的服务没有竞争力、得不到公众认可，就会按照规则受到市场选择的“惩罚”，严重经营不善者甚至会被收购或者清算。如此一来，此前银行机构片面追求规模竞争的格局将被打破，追求服务质量和扩大服务范围的竞争新格局将被建立。银行业的经营思路也会随之转变，由“看谁做的大”变为“看谁做的强”。

存款保险制度有利于银行服务差异化。目前，与发达国家相比，我国银行业资产规模已居世界前列，但产品与服务的同质现象较为明显。存款保险制度的推出，将会促进不同银行

在产品与服务上的细分。特别是中小银行，在经营规模和人力资本等方面明显落后于大型银行，就必须突出自身特色，深耕中小客户，完善相关服务。在此基础上，紧随利率市场化改革步伐，进一步推动业务转型，推动业务差异化发展，形成独特财富管理模式和差异化商业品牌。唯有如此，才能强基固本，并进一步在市场上与大型银行相争衡。当然，大型国有银行也必须保持危机感，逐步扭转“大而不倒”的思维惯性，借助资源和实力优势，打造差异化的服务模式。

存款保险制度强调风险预警和危机处置。一方面，存款保险制度需要对全国数百家银行进行全面和精准的风险评估，建立风险识别与预警体系。在此基础上，通过差别费率、风险警示等市场化手段来制约部分银行的盲目扩张与冒险经营，尽最大可能减少银行破产事件的发生概率。另一方面，存款保险制度需要建立一整套完善的危机处置机制，当银行发生破产风险时，能够将处置成本控制在最小的范围之内。目前，“生前遗嘱”制度正在国内银行业逐步建立，但是该项制度以危机的自我处置为主，对于风控能力差别迥异的银行而言，有效性仍然缺乏实践检验。因此，存款保险管理机构需要从最大利益关联方视角出发，通过复杂的技术手段将处置成本或赔付成本降到最低。可以说，早期风险预警和事后风险处置职能是存款保险制度运行的内生性要求。

存款保险制度的出台并不意味着国家将对危机银行撒手不管。存款保险的原理是由于存款这种银行负债带有很强的公共品属性，因此国家设立存款保险基金，代为偿付危机中银行的存款人，本质上属于一种政策性保

险。即便是在市场化程度最高、存款保险制度最健全的美国，当次贷危机爆发时，联邦政府仍然会实施财政注资等紧急救助方案。况且，我国大中型银行和大多数城商行均为国有控股，政府隐性担保不可能彻底消失，只是会通过更加市场化的形式和方法进行化解或处置。因此，存款保险制度不等于消除了政府的责任，而是构建起政府、监管部门、银行和个人的多方位风险共担体系。

存款保险制度不是包治百病的灵丹妙药。从国外的情况看，虽然全世界已经有一百多个国家实行了存款保险制度，但它的存在并未能完全避免银行危机或金融危机的发生。同时，存款保险制度可能还会引起道德风险问题。从存款人的角度看，存款保险制度的存在将导致存款人忽视对银行经营风险的担忧，降低监督银行的自我保护意识。从银行的角度看，存款保险制度的存在将诱使银行更倾向于从事风险高而潜在收益大的投资活动，从而提升了银行的风险。从监管者的角度看，存款保险制度也可能导致监管者轻视风险程度，忽视金融监管日常工作的重要性。因此，虽然有了存款保险制度，我们仍然需要高度重视金融市场，特别是银行体系的风险问题，做到早识别、早预警、早发现、早处置，守住不发生系统性金融风险的底线。□

（作者为中国社科院金融所法与金融室副主任，本文系中国社科院金融所重点课题“系统性风险与宏观审慎评估体系研究”阶段性研究成果）